

# Early Intervention. Strategien und Maßnahmen in Deutschland – Lessons learnt für Österreich

Ergebnisse einer aktuellen Studie  
im Auftrag des AMS Österreich

## 1 Einleitung

Vor dem Hintergrund, dass bestimmte Personengruppen besondere Schwierigkeiten haben, am Arbeitsmarkt nachhaltig Fuß zu fassen, und gleichzeitig durch den Wegfall niedrigqualifizierter Tätigkeiten am Arbeitsmarkt der (Weiter-)Qualifizierung immer größere Bedeutung zukommt, werden innovative arbeitsmarktpolitische Lösungen gesucht. Eine mögliche Herangehensweise ist Early Intervention, also das frühzeitige Eingreifen. Die Studie »Early Intervention – Strategien und Maßnahmen in Deutschland – Lessons learnt für Österreich«, die im Auftrag der Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation des AMS Österreich von der KMU Forschung Austria im Jahr 2017 realisiert wurde,<sup>1</sup> gibt einen Überblick über entsprechende Initiativen in unserem Nachbarland und zieht Schlussfolgerungen, wie in Österreich Early Intervention erfolgreich gelebt werden kann. Die Studie basiert auf einer umfassenden Internet-Recherche, einer Dokumenten- und Literaturanalyse sowie Interviews mit ExpertInnen in Deutschland und Österreich.

Der Begriff »Early Intervention« kann unterschiedlich weit gefasst werden. Im engsten Sinn umfasst er die entsprechende Segmentierung von Arbeitsuchenden in solche mit und ohne Selbsthilfepotenzial. Eine breitere Betrachtung schließt rasch einsetzende Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen mit ein, die die Chancen auf einen Vermittlungserfolg erhöhen. Die weiteste Definition inkludiert auch präventive Maßnahmen, die auf eine Vermeidung von Arbeitslosigkeit abzielen.<sup>2</sup>

## 2 Early Intervention in Deutschland

Durch das 4-Phasen-Modell wurde die Early-Intervention-Strategie in die Vermittlungs- und Beratungsprozesse integriert. Schon in der ersten Phase, dem so genannten »Profiling«, kommt es zu einer KundInnensegmentierung (marktnahe und nicht-marktnahe KundInnen), in der zweiten Phase werden Zielvereinbarungen getroffen, in der dritten Phase werden Handlungsstrategien und Zeitfenster zur Erfüllung selbiger festgelegt. In der vierten Phase der Umsetzung ist im Folgegespräch eine Überprüfung des Profiling, der Ziele und Strategien vorgesehen. Der Prozess wird durch ein bedarfsgerechtes EDV-System (VerBIS) unterstützt. Ergänzend wurde ein Beratungskonzept (BeKo) entwickelt.

Das zentrale Erstgespräch kann nach Terminvereinbarung (es soll bei 80 Prozent der KundInnen innerhalb von zehn Tagen nach der Arbeitsuchendmeldung bzw. Arbeitslosmeldung durchgeführt werden) sowie über den Sofortzugang ohne Termin erfolgen, wenn KundInnen persönlich vorsprechen. In diesem können ohne zeitliche Verzögerung eine Segmentierung der KundInnen vorgenommen und entsprechende Maßnahmen (z.B. Vermittlungstätigkeiten, Weiterleitung zu Fachdiensten) eingeleitet werden.

Hinzu kommt die verpflichtende Arbeitsuchendmeldung, durch die eine voraussichtliche Arbeitslosigkeit spätestens drei Monate vor dem Ende des Beschäftigungsverhältnisses zu melden ist. Hier soll die »Aktionszeit« bestmöglich genutzt werden, sodass die Arbeitslosigkeit trotz Kündigung vermieden werden kann und es zu einem nahtlosen Übergang von einer zur nächsten Beschäftigung kommt. Die Kündigungsfrist kann somit bereits für ein Erstgespräch, ein Profiling und die Datenerfassung genutzt werden. Positive Aspekte der verpflichtenden Arbeitsuchendmeldung sind der Zeitgewinn sowie die Sicherheits- und Erinnerungsfunktion dieser. Probleme ergeben sich durch die mangelnde zeitliche Flexibilität der Noch-Beschäftigten für ein Erstgespräch, den bürokratischen Aufwand, die Ressourcenbindung für nicht notwendige Fälle sowie die Belastung des Beratungsverhältnisses durch die drohenden Sanktionen.

Neben den genannten Elementen entlang des Geschäftsprozesses, welche ein rasches Handeln ermöglichen, wurden in Deutschland Projekte durchgeführt, die dem Early-Intervention-Prinzip folgen.

INGA (Interne ganzheitliche Integrationsberatung) und ihre Vorgängerprojekte konnten aufgrund ihrer positiven Wirkungen

<sup>1</sup> Daniela Hosner, Doris Schmoller, Eva Heckl (2018): AMS report 128: Early Intervention. Strategien und Maßnahmen in Deutschland – Lessons learnt für Österreich. Wien. Download unter [www.ams-forschungsnetzwerk.at](http://www.ams-forschungsnetzwerk.at) im Menüpunkt »E-Library«.

<sup>2</sup> In der Studie wurden nur Maßnahmen miteinbezogen, die ab dem Zeitpunkt, an dem die Personen arbeitslos (früh)gemeldet sind, eingesetzt werden. Fokus sind Maßnahmen im Rahmen des Rechtskreises SGB III, also solche im Zuständigkeitsbereich der Bundesagentur für Arbeit. Dies betrifft jene Personen, die das versicherungsbasierte Arbeitslosengeld beziehen. Es werden keine präventiven Maßnahmen betrachtet.

auf die Arbeitslosigkeitsdauer und die Integrationschancen überzeugen. Die Maßnahme ist auf nicht-marktnahe KundInnen ausgerichtet, welche mehrere Vermittlungshemmnisse aufweisen und daher eine Integrationsprognose von zumindest zwölf Monaten aufweisen. Im Rahmen dieser Initiativen wurden mehrere Elemente getestet. Die Betreuung in internen Integrationsteams, der niedrige Betreuungsschlüssel und eine hohe Kontaktdichte waren dabei kennzeichnend. Zudem zeigt INGA Vorteile einer internen ganzheitlichen Betreuung gegenüber der Beauftragung von externen Trägern. Dadurch konnten Schnittstellenprobleme vermieden und Doppelgleisigkeiten verhindert werden. Angesichts der Aufgabenerweiterung für die Fachkräfte waren eine entsprechende Qualifizierung und ein weitgehender Handlungsspielraum bedeutend.

Auch mit der Einführung der Weiterbildungsberatung (WBB) wurde es den Fachkräften in Deutschland ermöglicht, einen verstärkten Fokus auf Beratungsleistungen zu legen. Die Beratungsdienstleistung im Rahmen der WBB wurde dabei als Ergänzung und nicht als Ersatz der Arbeitsvermittlung betrachtet, dies nicht zuletzt, da die (Weiter-)BildungsberaterInnen über vertieftes Wissen über Berufsfelder, Qualifizierungsthemen und Fördermöglichkeiten auch außerhalb der Bundesagentur verfügen. Zudem konnten die BeraterInnen in der WBB im Vergleich zu den VermittlerInnen der Beratung mehr Zeit widmen. Dabei verdeutlichte die Evaluierungsstudie das präventive Element von Beratungsleistungen, da diese insbesondere von Personen mit brüchigen Erwerbsbiographien und solchen ohne formalen Bildungsabschluss in Anspruch genommen werden.

Nicht zuletzt der durch den Strukturwandel verursachte Abbau von Arbeitsplätzen (v.a. im Bereich der Hilfskräfte) hat zu prekären Arbeitsplätzen und einer hohen Arbeitslosenquote bei Personen ohne Berufsabschluss geführt. Maßnahmen, die auf eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration durch (Teil-)Qualifizierungen dieses Personenkreises abzielen und die damit zukünftige Erwerbsbrüche und Arbeitslosenzeiten verhindern, sind damit ebenfalls Teil eines Early-Intervention-Ansatzes. Dabei sind Initiativen essenziell, die das Bewusstsein für Qualifizierungen bei den KundInnen sowie bei den Fachkräften erhöhen (z.B. Erstausbildung junger Erwachsener bzw. Zukunftsstarter, Initiative zur Flankierung des Strukturwandels (IFlaS)). ExpertInnen aus Deutschland erkennen ein Umdenken hin zu einer stärkeren Betonung der Qualifizierung, wenn dadurch eine dauerhafte Integration ermöglicht wird. Hier wird deutlich, dass Early Intervention nicht auf eine schnelle Vermittlung um jeden Preis reduziert werden darf, sondern verstärkt das nachhaltige Element der Interventionen in den Vordergrund rückt. Ein Fokus wird dabei auf Berufsabschlüsse gelegt, bei denen ein regionaler Bedarf besteht.

Insbesondere bei Personen mit niedrigem Ausbildungsniveau sind Qualifizierungsmaßnahmen mit hohen Kosten und einem hohen Abbruchrisiko verbunden. Daher sehen die Projekte Begleitmaßnahmen vor, welche die Teilnehmenden entlang der Weiterbildung begleiten (umschulungsbegleitende Hilfen) oder finanzielle Anreize für den Abschluss schaffen. Unsicherheiten über das Einkommen während der Maßnahme sind allerdings nur ein Aspekt, der Personen an der Teilnahme hindert. Auch der finanzielle Vorteil von Bildungsabschlüssen ist vielen Personen nicht bewusst. In der Projektmaßnahme »Erstausbildung junger Erwachsener« wurden daher Einkommensrechner, Medien und Messerveranstaltungen zur Aufklärung eingesetzt.

Zahlreiche Erkenntnisse wurden auch aus dem deutschen Projekt »Early Intervention« gewonnen. Mit Blick auf die gestiegene Anzahl an geflüchteten Menschen besteht ein weitgehender Konsens darüber, dass eine frühzeitige Nutzung der Arbeitsmarktpotenziale wesentlich ist, um eine Integration dieser Personen zu erreichen. In Deutschland wurden durch und zeitgleich mit dem Projekt die dazu notwendigen Weichen gestellt. Der Einsatz von Förderinstrumenten bereits bei laufendem Asylverfahren ermöglicht es, die kritische Zeit zu Beginn zu nützen und dadurch eine mögliche auftretende Demotivation zu verhindern. Der frühe Ansatz wird dadurch verstärkt, dass die Fachkräfte bereits in den Ankunftszentren präsent sind. Über den Zeitgewinn hinaus wurden noch weitere Erfolgsfaktoren ausgemacht, die für eine rasche Integration erforderlich sind. Als bedeutend wurde die Netzwerkarbeit befunden. Institutionalisiert wurde diese mit den Integration Points und einer Politik »unter einem Dach«. Dadurch kumuliert Expertise an einem Ort, was aufgrund der hohen Bedeutung qualifizierter Fachkräfte für den Personenkreis der geflüchteten Personen als besonders vorteilhaft zu beurteilen ist. Zudem wird dadurch ein funktionierender Daten- und Informationsaustausch sichergestellt.

### 3 Schlussfolgerungen für Österreich

Obwohl der Begriff »Early Intervention« unterschiedlich weit gefasst werden kann, besteht weitgehender Konsens darin, dass die zeitnahe Segmentierung der KundInnen in leicht vermittelbare und schwer vermittelbare Personen Kernelement einer Early-Intervention-Strategie ist. Dabei sind alle relevanten Daten zur Identifizierung des Selbsthilfepotenziales, zu möglichen hemmenden Faktoren für eine Arbeitsmarktintegration und zu individuellen Unterstützungsbedarfen rasch zu sammeln. Nicht sinnvoll ist eine Early-Intervention-Strategie, die auf eine sofortige Vermittlung um jeden Preis ausgerichtet ist. Sie konterkariert das Ziel einer nachhaltigen Vermittlung und einer nachhaltigen Verbesserung der Arbeitsmarktsituation. Selbst bei Personen, die jobready sind, muss bei der Vermittlung das Motto »Qualität vor Quantität« im Sinne eines passgenauen Matchings gelten. Eine qualitätsvolle Umsetzung von Early Intervention bedeutet in diesem Sinn die Balance zwischen Geschwindigkeit und Qualität.

Wichtig in diesem Zusammenhang ist dabei, dass grundsätzlich alle Interventionen bzw. Maßnahmen von Beginn der Betreuung allen Personen zur Verfügung stehen sollten und nicht erst nach einer bestimmten Zeitperiode oder erfolglosen Vermittlungsversuchen. Dies bedeutet aber nicht, dass alle Personen, die zum z.B. AMS kommen, ein fixes und undifferenziertes Startpaket zur Verfügung gestellt bekommen. Vielmehr geht es um die rasche Findung eines individuellen Unterstützungsinstrumentariums.

Zur Implementierung einer qualitätsvollen Early-Intervention-Strategie auf Organisations- und Prozessebene sind vor diesem Hintergrund einige Elemente essenziell:

- Die Segmentierung der KundInnen muss auf einer Stärken- und Potenzialanalyse beruhen, die die gesamte Bildungs- und Erwerbsbiographie berücksichtigt und nicht nur augenscheinliche Merkmale bei der Beurteilung heranzieht. Das Erstgespräch, in dem diese erste Diagnostik erfolgt, ist daher von zentraler Bedeutung.

- Voraussetzung für eine erste passende Segmentierung im Erstgespräch ist der Zeitfaktor. Es muss genügend Zeit für das Gespräch per se bleiben, d.h., die Leistungsabwicklung ist nach Möglichkeit – wie es auch schon in vielen Bundesländern erprobt ist – von diesem zu trennen. Zudem ist das Erstgespräch sehr zeitnah zum Erstkontakt mit dem AMS durchzuführen. Neben der Optimierung der Terminsetzung ist die verstärkte Möglichkeit des »Sofortzuganges« anzudenken.
  - Dazu bedarf es der nötigen Ressourcen in quantitativer und qualitativer Hinsicht. Es braucht nicht nur genügend Beratungstermine, sondern auch entsprechend geschulte BeraterInnen. Dies spricht zum einen abermals für die Trennung von der Leistungsabwicklung, zum anderen für eine entsprechende Qualifizierung der BeraterInnen, die die Erstgespräche führen. Zudem sollten auch schon zu Beginn verstärkt SpezialistInnen (inhouse oder extern) für weitere diagnostische und beraterische Tätigkeiten zur Verfügung stehen, und zwar nicht nur bei schon vorher definierten Personengruppen.
  - Um die Gegebenheiten am österreichischen Arbeitsmarkt besser zu berücksichtigen, ist eine enge interne Zusammenarbeit zwischen dem Service für Arbeitsuchende (SfA) und dem Service für Unternehmen (SfU) des AMS über eine laufende Kommunikation sicherzustellen. Die Initiativen, die hier bereits in den Bundesländern gesetzt werden, sind weiter zu forcieren. Die enge Kooperation kann zum einen zu einer verbesserten Abstimmung der Ziele der Akteure führen, zum anderen zu einer Optimierung der zu erhebenden Daten für eine passgenaue Vermittlung.
  - Ein ausgereiftes technisches System, das die Erhebung der relevanten Daten erleichtert und den Zugang zu diesen unterstützt, wird in diesem Zusammenhang von allen ExpertInnen gefordert, um so schnell wie möglich matchbare Datensätze generieren zu können.
  - Insgesamt ist die Philosophie von Early Intervention an alle MitarbeiterInnen zu kommunizieren, denn diese müssen das Prinzip leben und es auch an die KundInnen weitergeben. (Über-) Regionale Workshops bieten die Möglichkeit, sich über diesbezügliche Erfahrungen auszutauschen.
- Die im Zusammenhang mit Early Intervention diskutierte Verpflichtung zur Arbeitslosenfrühhilfe ist vor dem Hintergrund der Erfahrungen in Deutschland kritisch zu sehen, da neben positiven auch problematische Aspekte zu Tage treten und es keine klaren Evidenzen für die Effektivität und Effizienz der Maßnahme gibt. Allerdings könnte die freiwillige Arbeitslosenfrühhilfe besser nutzbar und bekannter gemacht werden.
- Hauptproblem im Zusammenhang mit Early Intervention ist eine mögliche Verschwendung von Ressourcen, wenn es zu einer sofortigen Intervention kommt, obwohl die betreuten Personen womöglich auch ohne Unterstützung einen Arbeitsplatz gefunden hätten. Dies kann bei begrenzten Budgetmitteln auch mit einem Trade-off der Ressourcenverteilung verbunden sein. Bei der Implementierung von Early Intervention sollten daher Fragen von Effektivität und Effizienz – unter Berücksichtigung des Aspektes der Nachhaltigkeit – nicht außer Acht gelassen werden. 

**Aktuelle Publikationen der Reihe »AMS report«**  
**Download unter [www.ams-forschungsnetzwerk.at](http://www.ams-forschungsnetzwerk.at) im Menüpunkt »E-Library«**



AMS report 126  
*Andrea Egger-Subotitsch, Martin Stark*  
**Inklusionsbetriebe in Deutschland –  
 Analysen und Rückschlüsse für Österreich**

ISBN 978-3-85495-602-9



AMS report 127  
*Regina Haberbollner, Brigitte Hueber*  
**Arbeitsmarkt- und Berufstrends  
 im Gesundheitssektor unter  
 besonderer Berücksichtigung des  
 medizinisch-technischen Bereiches**

ISBN 978-3-85495-603-7

**[www.ams-forschungsnetzwerk.at](http://www.ams-forschungsnetzwerk.at)**  
 ... ist die Internet-Adresse des AMS Österreich für die Arbeitsmarkt-, Berufs- und Qualifikationsforschung

**Anschrift der Autorinnen**

KMU Forschung Austria  
 Gußhausstraße 8, 1040 Wien  
 Tel.: 01 5059761-0  
 E-Mail: [office@kmuforschung.ac.at](mailto:office@kmuforschung.ac.at)  
 Internet: [www.kmuforschung.ac.at](http://www.kmuforschung.ac.at)

Alle Publikationen der Reihe **AMS info** können über das AMS-Forschungsnetzwerk abgerufen werden. Ebenso stehen dort viele weitere Infos und Ressourcen (Literaturdatenbank, verschiedene AMS-Publikationsreihen, wie z.B. AMS report, FokusInfo, Spezialthema Arbeitsmarkt, AMS-Qualifikationsstrukturbericht, AMS-Praxishandbücher) zur Verfügung – [www.ams-forschungsnetzwerk.at](http://www.ams-forschungsnetzwerk.at).

Ausgewählte Themen aus der AMS-Forschung werden in der Reihe **AMS report** veröffentlicht. Der AMS report kann direkt via Web-Shop im AMS-Forschungsnetzwerk oder bei der Communicatio bestellt werden. AMS report – Einzelbestellungen € 6,- (inkl. MwSt., zuzügl. Versandkosten).

Bestellungen (schriftlich) bitte an: Communicatio – Kommunikations- und PublikationsgmbH, Steinfeldgasse 5, 1190 Wien, E-Mail: [verlag@communicatio.cc](mailto:verlag@communicatio.cc), Internet: [www.communicatio.cc](http://www.communicatio.cc)

P. b. b.  
 Verlagspostamt 1200, 02Z030691M

Medieninhaber, Herausgeber und Verleger: Arbeitsmarktservice Österreich, Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation/ABI, Sabine Putz, René Sturm, Treustraße 35–43, 1200 Wien  
 Juli 2018 • Grafik: Lanz, 1030 Wien • Druck: Ferdinand Berger & Söhne Ges.m.b.H., 3580 Horn